MEL.Gr.8°
11 (1)

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 038 201

Mél.
11 (1)

CONGRÈS INTERNATIONAL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL
à BERNE
DU 21 AU 26 SEPTEMBRE 1891.

ÉTAT PRÉSENT
DE LA
QUESTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL
EN FRANCE.

BIBLIOTHÈQUE
1891

PAR
E. CHEYSSON,
inspecteur général des ponts et chaussées,
à PARIS.

Quand le Congrès des accidents s'est réuni à Paris en 1889, il semblait que la question des accidents du travail fût à la veille de recevoir en France une solution législative. La Chambre des députés avait voté en deuxième lecture une loi sur la matière à la date du 10 juillet 1888. Le Sénat était saisi de ce texte et l'on attendait le résultat des travaux de sa commission.

Deux ans se sont écoulés depuis lors, et la question n'est pas encore résolue. A mesure qu'on l'étudie de plus près, on en voit mieux apparaître la complexité et les profondeurs. Une loi de ce genre soulève en effet une foule de problèmes délicats et amène des répercussions multiples. On ne peut la rédiger sans s'être fixé d'avance un plan complet d'organisation sociale dans lequel elle doit rentrer. C'est l'aile d'un grand édifice, dont il faut avoir au préalable conçu le projet tout entier, sinon jeté les bases. On comprend donc bien les hésitations et les tâtonnements du législateur, avant qu'il ne se décide à statuer définitivement sur une question neuve, livrée aux controverses les plus vives et engagée dans un ensemble touffu, dont elle fait partie intégrante.

Mél. gr. 8° 11 (1)

Le 20 mai 1890, le Sénat a voté un nouveau projet qui amendait profondément le texte de la Chambre. Un mois après, le 28 juin 1890, M. Jules Roche, ministre du commerce, déposait un projet de loi conçu d'après un système différent de chacun des deux textes votés par le Parlement. Enfin, la commission parlementaire du travail, à laquelle a été renvoyé ce projet, a été saisie, en outre, de nombreux amendements et n'a arrêté jusqu'ici que quelques points de principe qui doivent servir de jalons à ses résolutions futures.

Néanmoins, il serait injuste et inexact de dire que le temps écoulé depuis le dernier Congrès ait été stérile. Il a été rempli par des discussions intéressantes, par des travaux nombreux, qui ont éclairé la question, l'ont présentée sous ses divers aspects et ont contribué à l'éducation des esprits. On sent à plusieurs indices que la solution mûrit et qu'elle ne se fera plus désormais attendre bien longtemps.

Pour m'acquitter de la tâche que m'a confiée le Comité organisateur du Congrès de Berne, c'est-à-dire pour définir „l'état présent de la question des accidents en France", il m'a semblé que le mieux serait d'analyser succinctement les trois projets soumis aux Chambres avec leurs amendements, et d'y joindre quelques indications sommaires sur d'autres travaux extraparlementaires se rattachant au même sujet.

Dans cette analyse, au lieu de prendre chaque projet et d'en décrire en bloc l'économie, je crois préférable pour la clarté de l'exposition d'examiner une à une les principales questions que rencontre forcément la loi et de montrer pour chacune d'elles comment elle a été résolue dans les divers projets en présence.

I. Délimitation du terrain d'application de la loi.

Une des sérieuses diffiicultés auxquelles se heurte une loi de ce genre consiste dans la définition des professions qu'elle embrasse. La limite entre les catégories astreintes ou non à la loi se prête mal à un tracé précis. Qu'est-ce exactement qu'une manufacture, une usine, une fabrique, un atelier, un chantier? A quels signes les reconnaître? Sera-ce à la présence d'un moteur mécanique? Mais il est de ces moteurs minuscules, portatifs, qui sont actionnés par l'eau, le gaz, l'électricité, et qui ont leur place à l'atelier de famille. Sera-ce le nombre des ouvriers, 10

ou 20 par exemple? Mais la main-d'œuvre n'est qu'un critérium incomplet de l'importance d'une industrie. Dans certains établissements, où le personnel est peu nombreux, l'admission ou le renvoi d'un seul ouvrier au voisinage de la limite adoptée ferait tomber le patron sous le coup de la loi ou l'en exempterait.

La conférence de Berlin, après avoir discuté plusieurs définitions, sans en adopter aucune, s'est arrêtée à la résolution suivante: „On entend par *établissements industriels* ceux que les lois réglementant le travail dans les divers pays considèrent comme tels, soit par voie de définition, soit par voie d'énumération." C'était tourner la difficulté, mais non la résoudre.

Par suite de cette indécision dans la frontière qui sépare les catégories réglementées ou non, on est logiquement entraîné à augmenter de plus en plus la clientèle de la loi pour en corriger les inconséquences.

C'est ainsi que les choses se sont passées en Allemagne où la loi du 6 juillet 1884, d'abord restreinte à la grande industrie, a été étendue, par cinq lois successives de 1885 à 1887*, aux employés des chemins de fer, des postes et des télégraphes, à ceux des administrations civiles de l'Empire, de la marine et de l'armée, à ceux des exploitations agricoles et forestières, aux ouvriers des chantiers de construction; enfin, aux marins. Avec ces extensions graduelles, l'effectif soumis à l'assurance atteignait à la fin de 1890 près de 14 millions de personnes, tandis que dans les premières études sur ce projet on l'avait estimé entre 1,700,000 et 1,800,000 assurés.

Où s'arrêter, en effet, tant qu'on n'a pas absorbé tout le personnel assurable, de manière à s'épargner des éliminations arbitraires? Mais, d'autre part, dès que l'on a dépassé les frontières de la grande industrie, comment justifier l'application du risque professionnel à des employés sédentaires dans un bureau ou à des ouvriers exerçant un travail manuel à la pelle ou à la pioche dans un modeste atelier ou dans un domaine rural? Ce nouveau principe reste-t-il de mise en dehors de ces engins brutaux dont la puissance même est invoquée pour engager la responsabilité du patron?

---

* Lois du 28 mai 1885, du 15 mars 1886, du 5 mai 1886, du 11 juillet 1887, du 13 juillet 1887.

Voici comment les divers projets soumis aux Chambres françaises ont cherché à délimiter le terrain d'application de la loi.

Le texte de la Chambre des députés met à la charge du chef de l'entreprise „tout accident survenu dans leur travail aux ouvriers et employés occupés dans les usines, manufactures, chantiers, entreprises de transport, mines, minières, carrières, et, en outre, dans toute exploitation où il est fait usage d'un outillage à moteur mécanique".

Le texte du Sénat, plus conforme au principe du risque professionnel, restreint la loi aux industries „où le travail sera reconnu dangereux" et renvoie à un règlement d'administration publique la tâche malaisée „de déterminer les industries dans lesquelles le travail, soit dans son ensemble, soit dans certains points, sera reconnu dangereux".

Le projet du gouvernement consacre le système du Sénat et charge également un règlement d'administration publique de „déterminer les industries où le travail sera reconnu dangereux à raison soit de l'emploi d'un outillage à moteur mécanique, soit de la nature des matières employées ou produites, soit de la présence, de l'emploi ou de la fabrication des substances explosibles".

Les trois projets s'accordent d'ailleurs pour étendre la loi aux exploitations gérées pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes.

La commission parlementaire du travail semble disposée à dilater beaucoup le domaine de la loi, si l'on en juge par un premier texte, d'ailleurs provisoire et sujet à revision. Ce texte englobe en effet „les ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, entreprises de transport, de chargement, de déchargement, magasins publics, mines, minières, carrières" et en outre „tout travail dans lequel on produit ou emploie des matières explosibles ou dans lesquels il est fait usage de machines à vapeur ou de toute autre machine mue par une force élémentaire ou animée".

Si cette rédaction est maintenue, elle atteindra le laboureur qui conduit la charrue dans le sillon et la servante qui manie la machine à coudre dans la chambre de famille.

Il semble que le texte du Sénat et du gouvernement soit, sur ce premier point, préférable à une longue énumération tou-

jours incomplète. Un règlement d'administration publique a plus de souplesse que la loi et convient mieux à ces délimitations dont on ne peut jamais se flatter d'avoir dit le dernier mot. *

II. La faute lourde et le risque professionnel.

A quels accidents doit s'appliquer l'assurance? La question est très controversée et les projets que nous analysons ne s'entendent pas sur la façon de la résoudre.

D'après une statistique présentée en 1889 au Reichstag par le gouvernement allemand, on peut dire, en arrondissant les chiffres, que la moitié des accidents relève du hasard ou de la force majeure; un quart, de la faute des patrons; un quart, de la faute des ouvriers.

Pour la première moitié, tout le monde est à peu près d'accord aujourd'hui qu'il n'est pas juste de la faire supporter aux ouvriers, en les obligeant à fournir une preuve que la nature de l'accident ne comporte pas. Il ne le serait pas moins de recourir au „renversement de la preuve", qui se borne à renverser l'iniquité au détriment du patron.

De là, la notion du *risque professionnel,* qui n'impute à personne cette catégorie d'accidents, et les met à la charge des frais généraux de l'industrie en modérant le taux de la réparation, sorte de transaction qui — dans une matière où la responsabilité est obscure — demande à chacune des parties en présence le sacrifice d'une partie de ses prétentions extrêmes. L'ouvrier ne reçoit pas la réparation intégrale du dommage subi; mais du moins il est toujours indemnisé, au lieu d'être purement et simplement éconduit par une fin de non-recevoir légale. De son côté, si le patron perd le bénéfice apparent du privilège que lui confère l'art. 1382 du code civil pour l'obligation de la preuve, il échappe aux dangers de réparation totale dont le menace la jurisprudence

* Le projet de loi présenté le 13 avril 1891 au Sénat italien par M. Chimirri, ministre de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, limite la loi „aux mines, carrières, constructions d'édifices, aux industries qui traitent des matières explosives, aux arsenaux et chantiers de constructions maritimes, aux ateliers occupant plus de 10 ouvriers et employant des moteurs inanimés". (Art. 2.)

On voit que ce projet n'atteint que la grande industrie et laisse en dehors la petite industrie et l'agriculture.

humanitaire des tribunaux, ingénieux à découvrir une faute, à la créer même là où elle n'existe pas, de manière à indemniser la victime.

Aussi, sur cette première catégorie qui représente la moitié des accidents, l'accord est-il aujourd'hui à peu près général; mais il n'en va pas de même pour les deux dernières catégories. Elles divisent en deux camps le public très nombreux qui s'intéresse à la loi des accidents, et elles avaient mis aux prises nos deux Chambres. On peut dire que c'est l'un des points aigus de la loi en discussion.

Les uns — et avec eux le Sénat — soutiennent que, s'ils ont consenti, non sans quelque regret, à faire brèche à l'art. 1382 par le *risque professionnel* dans les accidents douteux, ils ne voient plus de nécessité semblable quand il s'agit des accidents à responsabilité définie. — Est-ce la faute du patron? il est inique de ne payer à l'ouvrier qu'une indemnité réduite. — Est-ce la faute de l'ouvrier? il n'est pas moins inique d'imputer au patron cette charge, même atténuée. — A chacun les conséquences de ses actes. L'art. 1382 reprend donc cette fois sa légitime application et l'on rentre dans le droit commun, après ne lui avoir fait que le minimum de dérogation. Comme surcroît de précaution et pour éviter le doute sur la responsabilité, on ne se contentera pas d'une faute légère, mais on exigera que la faute soit *lourde.* Dès lors, quoi de plus naturel et de plus aisé que de rendre responsable celui qui l'a commise?

Ce principe admis, le texte du Sénat en découle:

D'une part, „le chef de l'entreprise sera responsable de tout accident survenu, par le fait du travail ou à l'occasion du travail, à ses ouvriers ou employés, à moins qu'il ne prouve que cet accident est survenu par la *faute lourde* de la victime."

D'autre part, „si l'accident est dû à la *faute lourde* du chef de l'entreprise ou de ceux qu'il a préposés à la direction et à la surveillance des travaux, les art. 1382 et suivants du Code civil continueront à être appliqués."

Tel est le système du Sénat. Il est logique, conforme à l'équité et l'on comprend très bien la faveur qu'il a obtenue auprès de la haute assemblée.

Le gouvernement s'y est rallié et l'art. 3 de son projet dispose que la limitation de la responsabilité patronale „n'est pas applicable au cas où l'accident serait dû à une *faute lourde* du

chef de l'entreprise ou de ceux qu'il a préposés à la direction et à la surveillance des travaux".

Malgré ce que ce système a de séduisant, ce n'est pas celui qu'a préféré la Chambre des députés, en se plaçant, non au point de vue de la justice idéale et absolue, mais à celui du règlement pacifique des indemnités auxquelles donne lieu l'accident.

Un accident se produit: c'est déjà un malheur, parfois un très grand malheur. Mais sur ce premier malheur vient trop souvent s'en greffer un autre: la contestation au sujet de la réparation du dommage, le procès entre le patron et la victime pour fixer „le prix du sang". Quelle que soit l'issue du procès, il aura aigri les rapports dans l'atelier et semé des haines qui fermenteront jusqu'à ce qu'elles éclatent. Il importe donc de trouver une combinaison qui prévienne les procès, qui répare immédiatement le dommage et laisse le minimum de chances à l'introduction de l'agent d'affaires, qui, comme les harpies antiques, souille et empoisonne tout ce qu'il touche.

C'est ce qu'a recherché le législateur allemand, et l'on peut dire que même les adversaires de son œuvre sont obligés de reconnaître qu'il a du moins atteint ce but. Les patrons, qui articulent de nombreux griefs contre la nouvelle organisation, concèdent qu'elle a détendu leurs rapports avec leur personnel et tari les innombrables procès que suscitait la législation antérieure. Ce résultat est un bienfait très réel qu'on ne peut refuser à la loi du 6 juillet 1884, sans préjudice des critiques qu'elle peut encourir par ailleurs.

Le système du Sénat ne vise pas ce but, et l'on est en droit de craindre que, loin d'éteindre les procès, il ne les provoque. Comment, en effet, les choses vont-elles se passer sous l'empire de ce système? Un ouvrier est blessé; par suite de sa blessure, il a droit à la moitié de son salaire. L'homme d'affaires vient le trouver et l'invite à plaider, à tout hasard, la faute lourde. C'est, lui dira-t-il, une chance à courir, et il en fera miroiter les avantages à ses yeux*, en se chargeant des avances et des démarches.

* Il est vrai que la loi prévoit à ses art. 12 et 14 que, si la demande est mal fondée, l'assistance judiciaire pourra être retirée et que les frais faits par le chef de l'entreprise pourront être en tout ou en partie compensés avec l'indemnité. Mais l'agent d'affaires se gardera de signaler à la victime cette pénalité, qui sera un frein tout à fait insuffisant au développement des procès.

Comment l'ouvrier résisterait-il à ces suggestions, et comment hésiterait-il à engager le procès pour chercher à démontrer la faute lourde du chef de l'entreprise ou d'un quelconque de ses préposés ?

Voilà pour le patron, qui va être ainsi en butte à d'incessantes poursuites. Voici maintenant pour l'ouvrier lui-même. Le patron, soucieux de sa sécurité, ne manquera pas de se substituer des compagnies d'assurances, qui ne sont pas tenues d'avoir des entrailles et n'en auront pas. Pour peu qu'il y ait chance de faire subir à l'ouvrier la déchéance tirée de sa faute lourde, elles s'empresseront de plaider contre lui et pourront parfois le faire avec succès. En un mot, autant d'accidents, autant de procès : c'est la guerre déclarée de part et d'autre, et pour ainsi dire installée en permanence au cœur du travail.

La Chambre des députés a reculé devant ces conséquences et, pour ma part, je l'en applaudis. Elle a donc inscrit dans l'art. 1er de la loi le principe que „tout accident . . . . donnerait lieu à indemnité . . . . et que cette indemnité serait à la charge de l'entreprise, quelle que fût la cause de l'accident". *

Toutefois, comme on ne peut aller jusqu'au bout d'un pareil système, et qu'il lui faut une soupape de sûreté pour le cas où il devient manifestement injuste, la Chambre des députés a inséré dans la loi deux exceptions au principe général de l'art. 1er, l'une visant le patron, l'autre l'ouvrier.

La dernière est ainsi conçue : „Il ne sera dû aucune indemnité *à la victime qui aura intentionnellement provoqué l'accident* (art. 1er)."

Quant à l'exception relative au patron, elle figure à l'art. 12, dans les termes suivants : „La limitation de l'indemnité (au taux fixé à l'art. 1er) n'est pas applicable, *lorsqu'une condamnation*

---

* On a encore fait remarquer que l'introduction de la faute lourde dans la loi enlevait toute base scientifique à l'assurance totale. Du moment où il faut compter avec l'appréciation discrétionnaire des tribunaux et avec leur jurisprudence variable, on ne peut plus établir rationnellement des tarifs. Si l'accident est justiciable de l'assurance, il n'en est plus de même pour les conséquences de la faute lourde, lesquelles n'obéissent plus à la règle des grands nombres. On serait donc réduit à des assurances bâtardes, fragmentées, avec restriction et jusqu'à concurrence d'un certain chiffre.

L'assurance obligatoire semble, pour ce motif, difficilement compatible avec la faute lourde ; elle s'arrêtera en effet au risque professionnel, laissant, pour le surplus, l'ouvrier sans garantie, comme le patron sans sécurité.

correctionnelle à plus de huit jours d'emprisonnement a été directement prononcée contre le chef de l'entreprise à raison de l'accident."

On a reproché à ce paragraphe d'exposer le patron à de nombreuses poursuites correctionnelles, puisque ce serait désormais le seul moyen de le faire condamner à la responsabilité totale. De même que l'impunité, trop souvent assurée à certains crimes devant le jury par la sévérité même de la peine dont ils seraient frappés, a eu pour conséquence de les „*correctionnaliser*" — d'après un néologisme aujourd'hui admis dans la langue judiciaire — l'art. 12 amènerait „la correctionnalisation" des accidents. Les instigateurs des ouvriers mettraient tous leurs efforts à transporter le procès sur le terrain pénal et y parviendraient fréquemment. On finira toujours bien par trouver quelque précaution que le patron n'aura pas prise, quelque règlement auquel il ne se sera pas conformé : il n'en faudra pas davantage pour le traîner devant le tribunal correctionnel.

La commission parlementaire du travail semble avoir apprécié la valeur de ces objections et s'y être rendue, puisqu'elle a renoncé au système du projet voté par la Chambre et admet dans les articles 38 et 39 de son projet provisoire *la faute lourde* pour diminuer, refuser ou majorer l'indemnité, suivant que cette faute lourde est imputable à l'ouvrier ou au patron. *

L'accord est donc établi aujourd'hui entre le Sénat, le gouvernement et la commission de la Chambre des députés sur le terrain de la faute lourde. Nous ne pouvons nous empêcher d'exprimer le regret que l'autre système n'ait pas prévalu, mais avec le dispositif de la loi allemande du 6 juillet 1884 qui, succédant à une ère de procès à haute pression, semble avoir pris pour tâche de les éteindre. L'indemnité est due et le taux en est fixé, quelle que soit la cause de l'accident. Ce principe général subit cependant des exceptions qui sont indiquées aux articles 95 et 96 et que l'on peut résumer dans les termes suivants :

---

* Il est juste de reconnaître que les inconvénients et les dangers signalés plus haut comme pouvant résulter de l'intervention de la faute lourde au point de vue de la multiplication des procès sont moins à redouter dans le système de la juridiction paternelle proposée par la commission que dans celui de la procédure ordinaire du droit commun.

„S'il a été constaté par un jugement correctionnel que le chef d'entreprise, ses fondés de pouvoir, représentants ou surveillants, ont *amené l'accident avec intention,* la victime ou ses ayants droit pourront les poursuivre pour obtenir la réparation du dommage subi, en supplément de l'indemnité fixée par la loi" (article 95).

„Les mêmes personnes, dans le cas où il a été constaté par un jugement correctionnel qu'elles ont amené l'accident *avec intention ou par négligence,* sont responsables des dépenses supportées par les caisses de maladie du fait de l'accident" (art. 96).

Ainsi, dans le système de la loi allemande, si le chef de l'entreprise a causé un accident par sa négligence, les caisses de maladie peuvent lui réclamer le remboursement des charges que cet accident leur a imposées. S'il a causé l'accident *avec intention,* l'ouvrier reprend ses droits contre lui jusqu'à concurrence de la réparation intégrale, au delà de l'indemnité déjà payée par la corporation en vertu de la loi.

Cette soupape de sûreté doit fonctionner rarement, mais nous nous en contenterions pour notre part, à la condition d'une répression sévère contre les patrons qui négligent les mesures de sécurité dans leurs ateliers et de primes notables en faveur de ceux qui appliqueraient ces mesures. C'est au surplus un sujet sur lequel nous aurons l'occasion de revenir tout à l'heure. Moyennant cette sévérité d'une part et ces encouragements de l'autre convergeant à la prévention des accidents, nous estimons qu'on aurait avantage à adopter le système allemand et à renoncer à l'exception de la faute lourde, de peur d'ouvrir la porte aux procès.

III. Régime des petits accidents.

Tous les accidents survenus dans l'un des établissements réglementés seront-ils justiciables de la loi?

Les textes du Sénat et de la Chambre admettent le droit à l'indemnité pour tous les accidents donnant lieu à une incapacité de travail de plus de trois jours. On sait, au contraire, que la loi autrichienne ne prend les accidents qu'à partir de la cinquième semaine, la loi allemande à partir de la treizième semaine. La caisse italienne ne paie le subside quotidien qu'à partir du trente et unième jour de l'infirmité.

Il semble en effet que l'organisation qui convient aux premiers secours ne doive pas être la même que celle qui s'applique aux pensions et secours permanents. On a presque partout reconnu la nécessité de deux institutions bien distinctes pour chacune de ces attributions.

Le secours et le traitement médical ne présentent pas le danger d'engager l'avenir; mais ils ont besoin d'être surveillés de près sous peine de fraudes et d'abus. Il est si facile, quand on a une foulure, un effort, une luxation, de prolonger la convalescence aux dépens de la caisse. Aussi, pour les premiers soins, l'expérience a-t-elle démontré qu'il était sage de recourir à des institutions locales, à des caisses particulières, à des sociétés de secours mutuels, qui courent au plus pressé et préviennent efficacement le gaspillage.

A ce premier motif, de soustraire les accidents légers à la loi d'assurance contre les accidents, s'en ajoute un second, non moins décisif: c'est leur nombre absolu et leur proportion par rapport aux accidents graves. Voici en effet les chiffres qui résultent des statistiques allemandes de 1888 à 1890:

Années	Nombre des accidents			Proportion des accidents légers	
	légers	entraînant indemnité	Total	au total des accidents déclarés	aux accidents à indemnité
1888	116,821	21,236	138,057	0.84	5.51
1889	143,425	31,449	174,874	0.82	4.57
1890	158,233	42,206	200,439	0.79	3.80
Totaux	418,479	94,891	513,370	0.82	4.40

Ainsi, les accidents légers sont 4 à 5 fois plus nombreux que les accidents dont les conséquences dépassent 13 semaines. L'on comprend dès lors combien il importe de soustraire ces derniers à la loi pour la délester. Elle y gagne de ne s'appliquer qu'aux accidents sérieux qui, par leur gravité même et leur lointaine répercussion, méritent l'intervention de la loi avec ses formes solennelles, ses contraintes et ses garanties.

Cette limitation a été relativement facile pour l'Autriche et l'Allemagne, grâce à l'organisation dont ces pays sont dotés

pour l'assurance contre les maladies. Les blessés y sont soignés par la caisse des maladies pendant la première période.* De la sorte, le système est complet et ne présente ni lacunes ni fissures.

Mais en France, nous n'avons pas d'assurance officielle contre les maladies. Comme on ne peut songer à laisser le blessé attendre les secours pendant un ou deux mois, l'on comprend bien que la loi assure les accidents dès le troisième jour, malgré l'inconvénient de traiter une égratignure ou une foulure avec la même solennité qu'une blessure suivie de mort.

Toutefois, si l'on se résigne à cette solution en l'absence de toute organisation préexistante, elle cesse de s'imposer là où l'on peut confier à des caisses de secours et à des sociétés de secours mutuels l'office des caisses de maladies allemandes ou autrichiennes. Le projet de loi voté par la Chambre des députés s'était emparé de ces institutions et, dans les articles 9, 10 et 11, il leur confiait le soin de secourir les blessés pendant les trois premiers mois à partir de l'accident, appropriant ainsi de la façon la plus heureuse le système allemand à notre situation nationale.

Grâce à cette combinaison, la loi était dégagée des petits accidents; les patrons avaient intérêt à multiplier encore ces caisses de fabrique ou caisses de secours déjà si répandues dans l'industrie des mines et à grouper leurs ouvriers autour d'eux, resserrant ainsi les liens de la famille industrielle; enfin, l'on donnait une nouvelle impulsion aux sociétés de secours mutuels et l'on résolvait du même coup, sans l'obligation, le problème de l'accident et celui de la maladie.

C'est dans ce même esprit que le projet de loi présenté le 13 avril dernier au Sénat italien par le gouvernement met à la disposition du ministre de l'agriculture et du commerce des ressources pour „encourager ou subventionner les sociétés de secours mutuels qui prennent à leur charge les secours à accorder aux blessés pendant les deux premières semaines après l'accident".

Le projet de loi du gouvernement français s'est surtout placé au point de vue „des invalides de travail". Toutefois, „comme il aurait paru rigoureux, dit l'exposé des motifs, de

---

* Cette restriction a, entre autres conséquences, celle de faire participer d'une façon indirecte à la charge des accidents, les ouvriers qui contribuent pour les $^{2}/_{3}$ aux dépenses de la caisse des maladies tandis qu'ils sont complètement étrangers aux charges de la caisse contre les accidents.

refuser une indemnité aux ouvriers qu'un accident oblige à un chômage prolongé, les incapacités temporaires absolues de trois mois au moins ont été inscrites à la suite des incapacités permanentes.“

Cette élimination des petits accidents et de la première période des accidents graves était nécessaire pour assurer le fonctionnement pratique du système d'après lequel est conçu le projet et que nous allons exposer tout à l'heure. Mais elle laisse subsister une lacune qui n'a pas échappé aux auteurs de ce projet et qu'ils ont sans doute l'intention de combler par une organisation parallèle sur l'assurance contre les maladies.

Cette lacune „regrettable“ est expressément reconnue par MM. les députés Ricard et Guieysse dans leur proposition de loi du 26 janvier 1891, qui s'inspirant, par certains côtés, du projet gouvernemental, subit, comme ce projet, la nécessité d'écarter les petits accidents, mais annonce une proposition ultérieure destinée „à l'organisation des secours pour les victimes d'accidents entraînant une incapacité de travail inférieure à trente jours“.

En attendant cette organisation à venir, la commission parlementaire n'a pas cru pouvoir laisser sans solution immédiate ce problème des petits accidents et des premiers secours, et reprenant les dispositions du projet voté par la Chambre, elle a admis l'indemnité à partir du troisième jour; mais elle a soustrait aux obligations de la loi les patrons qui ont à leurs frais créé des caisses particulières de secours ou affilié leurs ouvriers à des sociétés de secours mutuels approuvées ou autorisées, pourvu que ces sociétés ou ces caisses s'obligent à payer, outre les frais de traitement des blessés, une indemnité de moitié de salaire pendant la durée de la maladie, ou au moins pendant les trente premiers jours.

Il semble que, dans l'état actuel de notre législation, ce parti, auquel s'est arrêtée la commission parlementaire, concilie heureusement les intérêts de l'humanité avec les encouragements à donner à l'essor des sociétés de secours mutuels ou des caisses de secours, qui sont la véritable solution de cette difficulté.

IV. Taux de l'indemnité.

Nous venons de voir à quels établissements et à quels accidents s'appliquerait la loi. Nous avons maintenant à nous de-

mander sur quelles bases seront fixées les indemnités attribuées aux victimes de ces accidents.

Ici encore, deux principaux systèmes sont en présence : l'un, qui inscrit dans la loi un taux immuable par rapport au salaire pour les cas les plus nets, tels que la mort de la victime ou l'incapacité permanente absolue de travail ; l'autre, qui se borne à indiquer un maximum et un minimum entre lesquels les juges pourront se mouvoir d'après les circonstances de l'affaire.

Le premier système est celui de la loi allemande qui, pour l'invalidité totale, fixe l'indemnité aux $^2/_3$ du salaire ; celui aussi de la loi autrichienne, qui la fixe aux $^3/_5$. Le second est celui du projet voté, en 1888, par la Chambre des députés, qui a adopté les deux limites du $^1/_3$ et des $^2/_3$, l'écart entre ces deux limites constituant une marge laissée aux juges pour apprécier la responsabilité civile des patrons.

Le projet du Sénat et celui du gouvernement ont supprimé cette latitude et admis que, dans ce cas d'invalidité totale, l'indemnité serait de $^1/_2$ du salaire. La commission parlementaire s'est ralliée à ce système en principe, mais en adoptant comme quotité le taux maximum du projet primitif, c'est-à-dire les $^2/_3$ du salaire*.

Sous réserve de réduire cette proportion qui paraît élevée et qu'on pourrait ramener à $^1/_2$, on doit applaudir à cette entente sur le principe d'une indemnité fixe, au lieu de cette indétermination qui ouvrirait la porte à l'action néfaste des agents d'affaires et à la multiplication des procès. Avec ce système, plus n'est besoin de mettre en mouvement des tribunaux judiciaires pour instruire et juger les questions d'accidents. Il suffit d'un appareil administratif chargé de constater l'identité de la

---

* Le dernier projet de loi italien donne au gouvernement le droit de déterminer par décret royal, après avis de la caisse nationale d'assurances, le minimum de l'indemnité à payer aux assurés atteints d'accidents, en tenant compte de la nature de l'accident et du salaire de l'intéressé. Le décret royal qui fixera l'indemnité minimum sera converti en loi dans le délai d'un an à partir de sa signature.

En pareille matière, le gouvernement est plus apte que la Chambre à statuer en parfaite connaissance de cause. Le projet laisse d'ailleurs aux associations libres et aux sociétés d'assurances la faculté d'appliquer d'autres combinaisons, pourvu qu'elles soient au moins équivalentes à celles de la caisse nationale.

victime, la matérialité de l'accident et ses conséquences au point de vue de l'incapacité de travail.

Si la nouvelle loi inflige de lourdes charges aux patrons, que du moins elle leur assure, en échange, la paix avec leurs ouvriers et ne greffe pas un procès sur chaque accident.

V. Organisation de l'assurance.

Nous arrivons à l'un des points les plus difficiles de la loi en préparation, à celui qui divise le plus les esprits et a engendré le plus de systèmes: l'organisation même de l'assurance. C'est sur ce terrain ou ce champ clos que se rencontrent, pour s'y livrer bataille, les partisans de l'intervention de l'Etat, ceux de l'initiative individuelle, ceux de l'association. On peut en effet demander les bases de l'organisation dont il s'agit à ces trois principes, ou à leur combinaison en les mêlant à doses plus ou moins graduées. De là les nombreux systèmes qui ont inspiré les lois ou les projets de lois sur la matière.

Ayant traité avec détail „l'organisation de l'assurance" devant le Congrès de 1889, je prends la liberté de renvoyer aux comptes rendus de ce Congrès* pour les généralités du sujet et l'appréciation des systèmes en présence, et je me bornerai, sur ce point comme sur les autres, à marquer d'un trait rapide le mouvement qui s'est produit en France depuis deux ans à propos de cette difficile question.

Aux prises avec ce problème, le législateur voit s'ouvrir devant lui deux routes qui divergent et entre lesquelles il lui faut tout d'abord faire un choix. De ce choix dépendront le caractère de la loi et son orientation. Ces deux routes sont celles de l'obligation et de la liberté. On peut inscrire dans la loi le principe de la responsabilité, chaque patron restant libre de la subir à sa guise, soit qu'il juge prudent de s'en couvrir par l'assurance et par tel mode d'assurance qu'il lui plaira, soit qu'il préfère attendre les événements qui mettront en jeu sa responsabilité sous la sanction des tribunaux. On peut, au contraire, après avoir édicté dans la loi le principe de la responsabilité, y ajouter l'obligation de l'assurance. Dans ce dernier système, la loi ne se borne pas à imposer le résultat: elle prescrit encore le moyen. De là,

* Rapport, tome Ier, p. 479; discours, tome II, p. 349—360.

pour les lois d'assurance, une division bien tranchée en deux catégories qui procèdent d'inspirations toutes différentes.

Nous devons constater — non sans exprimer à ce sujet nos regrets personnels — que, depuis deux ans, le parti de l'obligation a gagné du terrain et semble à la veille de l'emporter en France. Les deux courants du socialisme d'Etat et du protectionnisme, — qui en réalité se confondent et qui se déchaînent à la fois dans tous les pays, sous l'action des causes multiples dont l'étude nous entraînerait trop loin, — ne pouvaient manquer de réagir sur cette question de l'assurance, comme sur toutes les autres, et d'en incliner la solution dans le sens de l'intervention plus accentuée de l'Etat.

Malgré une assez vigoureuse poussée dans ce sens, la Chambre des députés avait tenu bon en 1888 et reculé devant l'assurance obligatoire. Elle avait donc laissé l'assurance facultative en mettant quatre types principaux à la disposition des industriels qui voudraient se couvrir du risque professionnel. Ils pouvaient: rester leurs propres assureurs à condition d'offrir une surface suffisante comme les compagnies de chemins de fer; ou s'adresser à une compagnie d'assurances; ou recourir à la caisse de l'Etat; enfin — et c'était la forme favorite du projet — se grouper entr'eux pour constituer librement des syndicats d'assurance mutuelle, fonctionnant à la façon des corporations allemandes et autrichiennes, mais avec des restrictions destinées à les empêcher d'acquérir une puissance et des ressources inquiétantes.

Le projet du Sénat, voté en 1890, s'accorde avec celui de la Chambre sur le caractère facultatif de l'assurance, mais s'en écarte sur les modes laissés au choix des intéressés. Il se tait sur l'assurance par l'Etat et substitue aux syndicats d'assurance mutuelle les syndicats professionnels régis par la loi du 26 mars 1884.

On sait qu'aux termes de l'article 6 de cette loi, les syndicats peuvent, sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites. C'est par extension de cette clause que l'article 19 du projet du Sénat confère à ces mêmes syndicats la faculté de „constituer sans autorisation des caisses spéciales d'assurance mutuelle contre les risques prévus par la loi“.

Or, les syndicats professionnels se forment par une simple déclaration, sans limite de nombre *, et peuvent ne présenter aucune surface pour l'assiette d'une assurance. Sans aller jusqu'à dire avec M. le conseiller national Forrer ** que „le chiffre des assurés ne doit pas descendre au-dessous d'un minimum de 80,000 à 100,000, ni le chiffre total des primes au-dessous d'un million de francs, sous peine de n'avoir qu'une société précaire et à la merci de la moindre catastrophe", il est certain que les calculs de l'assurance n'ont de valeur qu'à la condition d'élargir leur base d'application et qu'on n'enchaîne le hasard qu'en recourant aux grands nombres. Il semble donc qu'on doive hésiter à livrer les intérêts sacrés des victimes du travail à la fantaisie de syndicats quelconques, constitués au gré d'un caprice ou d'une manœuvre, maîtres de leurs tarifs et de leurs statuts, doués de cette durée, de cette pérennité même, dont s'alarmait la Chambre, et dispensés de toute autorisation.

BIBLIOTHEQUE

Il faut aussi se préoccuper de l'inexpérience de ces syndicats qui pourraient, de la meilleure foi du monde, faire courir des aventures aux intérêts dont ils assumeraient la gestion. Rien n'est difficile comme ces opérations à longue échéance, qui exigent l'intervention de spécialistes distingués, de véritables actuaires. Nous ne le voyons que trop avec la plupart de nos sociétés de secours mutuels, qui n'ont pas su organiser correctement leur service de retraite et qui ont contracté des engagements téméraires pour l'avenir. Ce n'est pas au moment où l'opinion publique s'émeut de ce danger, où le gouvernement cherche les moyens d'y porter remède par une intervention plus décidée à l'exemple des nations étrangères, qu'il serait prudent de lâcher la bride aux syndicats pour leur laisser entreprendre à leurs risques et périls l'assurance contre les accidents.

Telle n'a pu être et telle n'a certainement pas été la pensée du Sénat. Son projet prévoit, en effet, à l'article 20, un règle-

* Sur les 2,322 syndicats professionnels dont l'annuaire publié en 1889 par le ministère du commerce publie la liste, il en existe beaucoup de minuscules. Citons, entre autres, parmi les syndicats patronaux : celui des brasseurs de Saint-Quentin (8 membres) ; celui des maîtres cordonniers-bottiers de Bourg (7 membres) ; celui des chapeaux de paille et feutre pour dames et fournitures de modes à Paris (6 membres) . . ., etc.

** Message du Conseil fédéral suisse sur l'assurance contre les accidents. Mémoire de M. le conseiller national Forrer, p. 99.

ment d'administration publique pour déterminer les garanties que devront fournir les caisses et les compagnies d'assurances contre les accidents. C'est là qu'aurait été le frein à la liberté excessive des syndicats. C'est ce règlement qui aurait, entre autres conditions, fixé celles de l'effectif et du capital minimum, de manière à balayer la poussière impalpable des syndicats inaptes à l'assurance.

Avec le projet du gouvernement, nous changeons de système et nous abandonnons la liberté pour l'obligation. „Il ne suffit pas, dit l'exposé des motifs, de faciliter l'assurance par un ensemble d'ingénieuses mesures; il faut la rendre *obligatoire* dans l'intérêt des patrons comme dans celui des ouvriers. Laisser aux patrons la liberté de ne pas s'assurer, ce serait en effet fausser le principe de responsabilité établi dans la loi. La plupart d'entre eux reculeraient devant les primes élevées que demandent les compagnies d'assurance et seraient plus tard ruinés par l'obligation de constituer, au jour de l'accident, le capital d'une indemnité peut-être considérable. Souvent même, toutes leurs ressources n'y pourraient suffire. Quelles seraient alors les garanties des ouvriers? L'assurance obligatoire s'impose donc, si l'on veut que les ouvriers soient certains de toucher l'indemnité qui leur est promise par la loi et que les patrons ne soient pas ruinés par le paiement de l'indemnité."

En partant de ces prémisses — que nous ne discutons pas ici, l'ayant déjà fait ailleurs — l'exposé des motifs écarte successivement divers modes d'application pour adopter comme „seul système rationnel" celui de la mutualité entre les patrons, „mutualité qui prend pour base des cotisations, non pas l'éventualité d'un accident, mais le fait accompli de l'accident lui-même et les indemnités allouées à la suite de cet accident".

„Les patrons sont réunis sur toute l'étendue du territoire en associations mutuelles par nature d'industrie et la charge des indemnités réellement payées est répartie entre tous les patrons de l'industrie dans laquelle est survenu l'accident, proportionnellement au total des salaires payés par chacun d'eux."

Bien qu'en apparence semblable au système allemand, cette solution en diffère par des traits essentiels.

En effet, si la loi du 6 juillet 1884 repose sur de grandes corporations territoriales formées des industriels qui exercent la

même profession, elle confère à ces corporations une certaine autonomie, sous la surveillance de l'office impérial des assurances.

D'abord, quand elles sont trop vastes, elles peuvent se diviser en sections, qui correspondent à des bassins dont tous les membres ont entr'eux plus d'affinités et de contacts qu'avec leurs collègues des parties éloignées de l'Empire. Ainsi des exploitants du bassin de la Ruhr s'entendront plus aisément entr'eux sur leurs intérêts communs qu'avec des exploitants du Hartz ou de la Silésie. Chacune de ces sections jouit d'une certaine indépendance, sauf recours à la corporation plénière dans des cas exceptionnels.

Ces corporations sont administrées par un comité de direction nommé en assemblée générale et elles emploient, pour assurer la marche du service, visiter les exploitations, faire les enquêtes après les accidents, des hommes de confiance *(Vertrauensmänner)*, véritables chevilles ouvrières de l'institution.

L'une des attributions les plus importantes et les plus épineuses des corporations, c'est le classement des risques des établissements qu'elles embrassent. Il s'en faut, en effet, que, dans une même industrie, les risques soient partout identiques et ne dépendent que du nombre et du salaire des ouvriers employés. Dans l'industrie des mines, par exemple, ces risques sont étroitement liés à la présence ou à l'absence du grisou, à la nature du terrain, à l'inclinaison et à l'épaisseur des couches, à la profondeur des puits ; partout, ils le sont aux précautions prises par le chef de l'exploitation et aux mesures préventives contre les accidents. Il serait donc d'une extrême injustice de mettre en un seul bloc tous les membres d'une corporation et de répartir entr'eux les charges des accidents sans tenir compte des risques afférents à chaque établissement. De là le problème si difficile de la fixation des *coefficients de risques*, qui attribue à chaque patron sa part proportionnelle dans les chances d'accident, à égalité d'ouvriers et de salaires*.

C'est ainsi que, pour la corporation minière, le coefficient de risques varie de 15 à 129, c'est-à-dire dans la proportion de 1 à 8. Si l'on prend deux exploitations ayant même effectif et payant mêmes salaires, mais situées aux extrémités de l'échelle

---

* Voir les remarquables études consacrées par M. Maurice Bellom aux *coefficients de risques adoptés en Allemagne et en Autriche en matière d'accidents du travail* (*Bulletin du comité des accidents,* t. I, p. 431 à 503; 533 à 565).

des risques, la quote-part de l'une d'elles sera 8 fois plus forte que celle de l'autre dans la répartition de la charge annuelle des accidents. Cette détermination, qui s'appuie à la fois sur la statistique des accidents survenus dans chaque usine au cours d'une certaine période et sur l'appréciation de ses conditions intrinsèques d'exploitation, entraîne donc des conséquences d'une extrême gravité et dès lors elle peut être une source d'irritations pour ceux qui la subissent et d'embarras pour ceux qui ont la redoutable responsabilité de l'établir.

En un mot, dans le système allemand, les corporations ont une existence propre, un budget autonome ; si elles sont guidées et contrôlées par l'Etat, elles vivent, délibèrent, arrêtent leurs classements et leurs répartitions en dehors de lui, le soulageant ainsi d'attributions compromettantes.

Il n'en est plus de même dans le projet français, où les associations d'industriels ne sont qu'un rouage fiscal et ne correspondent à aucune entité réelle. On ne leur laisse nulle action, nulle initiative ; elles n'existent que pour payer une imposition d'un nouveau genre, quelque chose d'analogue à un supplément de patente. C'est le Trésor qui avance les indemnités aux victimes ou à leurs familles ; c'est lui qui les recouvre au moyen de rôles rendus exécutoires par les préfets et mis en recouvrement comme en matière de contributions directes.

Une commission d'arrondissement, nommée par le préfet et composée de cinq fonctionnaires, de deux patrons et de deux ouvriers, donne son avis sur le classement des patrons par industrie, sur l'exactitude de leurs déclarations en ce qui concerne le nombre moyen de leurs ouvriers, et arrête le salaire quotidien moyen par nature d'industrie. La caisse nationale d'assurances centralise ces tableaux et classe dans un rôle général par nature d'industrie les chefs d'entreprise soumis à la loi.

Pour la fixation des charges annuelles, le projet que nous analysons s'est heureusement écarté du système allemand qui n'y comprend que les dépenses immédiatement exigibles, sauf un petit fonds de réserve qui doit cesser de se former à partir de la onzième année. Ce système décharge, il est vrai, le présent, mais au détriment de l'avenir auquel il peut réserver de redoutables embarras; il favorise le patron d'aujourd'hui pour reporter son fardeau sur le patron de demain. Il a encore l'inconvénient de masquer les conséquences réelles de l'institution, en le faisant entrer pour ainsi dire par la

pointe comme un coin, dont la pénétration devient de plus en plus pénible à mesure qu'il enfonce davantage. Il vend très cher aux générations futures les économies immédiates qu'il réalise au début. Il accule enfin l'Etat à la nécessité d'accepter les charges des corporations qui deviendraient impuissantes à remplir leurs engagements. En Autriche, au contraire, la loi sur les accidents a préféré le système des réserves *(Deckungsverfahren)*. Tous les ans, la corporation „doit fournir le capital nécessaire pour constituer le capital correspondant aux secours et aux pensions conformément aux règles techniques des assurances" (art. 16); elle est tenue, en outre, de fournir un fonds de réserve destiné à parer aux variations accidentelles de charges d'une année à l'autre.

C'est à ce système prudent que s'est rallié le projet du gouvernement français. Les charges annuelles comprennent donc, outre les indemnités temporaires, le capital des rentes. Leur total „est réparti, pour chaque industrie, entre les chefs d'entreprise de cette industrie, proportionnellement au chiffre résultant pour chacun d'eux de la multiplication du nombre moyen des ouvriers par le salaire quotidien moyen et par le nombre de mois pendant lequel a duré l'entreprise." On échappe ainsi à la complication qu'entraîne la détermination des coefficients de risques; mais cette simplicité s'achète au détriment de l'équitable répartition des charges et ferait peser une sorte de pénalité sur les patrons les plus prévoyants et les plus soucieux de la sécurité de leur personnel.

La commission parlementaire du travail n'a pas admis cette assimilation de tous les chefs d'une même industrie au regard des risques et elle a sur ce point amendé le projet du gouvernement, en introduisant dans sa loi le classement des risques, non pas seulement à titre collectif par industrie, mais encore à titre individuel par établissement.

Si elle s'est écartée sur ce point du projet gouvernemental, la commission en a accepté les traits généraux et le principe, notamment celui de l'assurance obligatoire. Ceux-là même qui, lors des premières discussions à la Chambre, avaient le plus vaillamment combattu ce principe, ont fini par s'y rallier au sein de la commission, tant à cause de la violence des courants d'opinion qui portent dans ce sens, que des vœux des industriels eux-mêmes réclamant l'obligation comme une protection contre ceux de leurs concurrents qui ne voudraient rien faire en faveur

de leurs ouvriers. Du moins le joug de l'obligation courbera tout le monde sous le même niveau.

De même que, dans le projet du gouvernement, c'est le percepteur qui paie les indemnités et les rentes, c'est lui aussi, dans la projet de la commission, qui les recouvre sur les patrons au moyen de rôles rendus exécutoires par les préfets comme en matière de contributions directes. Toutefois, il faut signaler dans l'application de ce système une différence, qui constitue, à mon sens, une amélioration d'une haute importance, surtout si l'on avance plus hardiment encore dans cette voie: c'est la réduction de la mutualité des industries au département, au lieu qu'elle s'étende au pays tout entier. „Tous les chefs d'entreprise sont groupés en circonscriptions départementales ayant leur organisation et leur administration distinctes et divisées elles-mêmes en arrondissements“ (art. 24—25). Les commissions d'arrondissement* sont chargées de donner leur avis sur le classement des industries par catégories, sur la détermination du coefficient des risques de chaque établissement, de fixer en premier ressort les indemnités dues aux victimes des accidents. Dans chaque département une commission statue en dernier ressort sur ces indemnités et arrête le classement des industries et les coefficients de risques, sauf appel à un conseil supérieur. **

Le ministre peut, d'ailleurs, après avis conforme du conseil supérieur, grouper en une seule circonscription plusieurs départements ou plusieurs arrondissements †, ou diviser, au contraire, un même arrondissement en plusieurs circonscriptions, de manière à rendre plus équitable la répartition des indemnités.

Ces dispositions sont déjà bonnes, étant admis le système qui leur sert de support; mais nous espérons qu'elles seront com-

---

* La commission d'arrondissement est présidée par le président du tribunal civil, et comprend, en outre, deux fonctionnaires et un médecin, nommés par le préfet, deux conseillers d'arrondissement désignés par leurs collègues, deux patrons et deux ouvriers élus par les mêmes électeurs que les conseillers prud'hommes.

** La commission du département est composée, sous la présidence du préfet, de deux magistrats, de trois fonctionnaires et d'un médecin, nommés par lui, de deux conseillers généraux désignés par leurs collègues, de trois patrons et de trois ouvriers élus par les délégués des commissions d'arrondissement.

† Le projet du gouvernement contient la faculté du groupement (mais non du sectionnement), dans son article 33, qui autorise le ministre du com merce, après avis des chambres de commerce, „à réunir dans une même catégorie les industries qui présenteraient une similitude absolue de risques.“

plétées dans le sens de la tendance qui les a inspirées. Si un département sert de siège à plusieurs industries considérables et distinctes, comme la métallurgie et le tissage, ne conviendrait-il pas de sectionner la commission départementale et la commission d'arrondissement en sous-commissions correspondant à ces grandes catégories professionnelles. On y gagnerait plus d'affinité dans les groupements et de compétence dans les décisions. La confusion d'industries hétérogènes dans un même organisme compliquerait le fonctionnement de la loi; leur isolement en aplanirait les difficultés.

Ce n'est pas la circonscription départementale qui doit servir de base à cette délimitation: c'est le bassin industriel. A une limite artificielle et administrative, on substituerait avantageusement les limites naturelles et économiques. Par exemple, en matière de mines, les départements du Nord et du Pas-de-Calais seraient malaisément séparés et, d'autre part, on ne gagnerait rien à confondre, pour ces départements, l'industrie minérale avec celles de la métallurgie, du sucre et des textiles.

Quant aux attributions des commissions elles-mêmes, nous ne sommes pas sans inquiétude sur celles qui touchent à la détermination du coefficient des risques. Cette fixation est fort difficile à opérer équitablement et fût-elle même irréprochable, elle sera forcément mal accueillie par ceux dont elle lésera les intérêts et qui l'accuseront toujours de partialité.

C'est donc un cadeau dangereux à faire à l'Etat que de lui confier cette épineuse mission. Soit qu'il s'en acquitte par lui-même, soit qu'il la délègue à des commissions où ses représentants ont la majorité, il en assumera la responsabilité aux yeux de ceux qui croiront avoir à se plaindre de ses décisions. Ne serait-il pas prudent d'imiter sur ce point l'Allemagne et l'Autriche et de se décharger de cette tâche sur des corps élus par les intéressés eux-mêmes, patrons et ouvriers? Le travail de classement sera mieux fait ainsi et les récriminations inévitables qu'il suscitera n'atteindront pas l'autorité, qui sera couverte.

Le projet provisoire * de la commission parlementaire apporte à celui du gouvernement un autre tempérament libéral:

---

* Nous insistons sur le caractère „provisoire" du projet de la commission parlementaire qui n'a pas encore arrêté ses résolutions. Ce projet est donc moins un texte définitif que l'indication des tendances de la commission et du sens dans lequel elle dirige ses travaux.

c'est la faculté de l'assurance individuelle pour ceux des patrons qui voudront rester leurs propres assureurs. Bien que le texte ne le dise pas et demande sur ce point un peu plus de précision, il est à supposer et à espérer qu'il n'exclut pas les assurances collectives faites par des syndicats mutuels, à la condition qu'ils présentent les garanties légales. Si deux, dix, cent industriels se groupent et versent le cautionnement requis, s'ils réunissent ensemble l'effectif minimum réglementaire, pourquoi ne jouiraient-ils pas du même bénéfice qu'un patron isolé? Quel profit trouverait-on à les empêcher de combiner leurs efforts collectifs en vue de satisfaire aux prescriptions de la loi? Le syndicat d'assurance mutuelle était la forme que semblait préférer et envisager le texte voté par la Chambre en 1888. Les motifs invoqués alors en sa faveur subsistent toujours. Ce qui importe, c'est le résultat et non le moyen. Pourvu que le résultat soit efficacement obtenu, ne vaut-il pas mieux pour l'Etat de dispenser d'intervenir et faire l'économie de sa responsabilité pour laisser agir à sa place celle des intéressés?

„Nous pensons, dit, dans l'exposé des motifs de son amendement, un député, M. Dron, qu'il ne faut contrarier l'initiative privée que dans les cas où nous y sommes contraints par une nécessité sociale. Or il n'en est pas ainsi dans le cas présent."

C'est en partant de ce principe que l'honorable député a combiné une proposition qui a pour base l'assurance obligatoire, mais qui laisse les patrons libres d'opter entre l'un des trois modes suivants: 1° l'assurance individuelle, à charge de verser un cautionnement de garantie; 2° le syndicat d'assurances mutuelles dûment réglementé; 3° l'assurance à des compagnies anonymes, sous la condition que ces compagnies seront tenues d'organiser une caisse de retraites-accidents distincte de leur caisse générale et ne seront admises à invoquer aucune clause de déchéance pour dégager leur responsabilité en cas de sinistre, sauf à exercer leur recours civil vis-à-vis du patron.

Ces clauses de déchéance sont en effet l'une des grosses objection contre les compagnies privées. Leurs contrats en sont „émaillés" et perdent dès lors toute valeur au regard d'une loi qui repose sur l'obligation de l'assurance. Les compagnies l'ont bien compris. Reconnaissant la nécessité de jeter du lest pour sauver la cargaison, elles ont constitué un comité qui, à la date du 9 mars 1891, a formulé une déclaration d'adhésion solennelle aux deux

conditions inscrites au projet de M. Dron: les sociétés mutuelles et anonymes peuvent renoncer à opposer aux ouvriers ou à leurs ayants droit les clauses de déchéance ordinairement édictées par les contrats actuellement en cours, en conservant néanmoins vis-à-vis des patrons tout recours civil de droit. Les capitaux destinés à assurer la somme et l'amortissement des rentes temporaires ou viagères qui seront visées au profit des blessés par la nouvelle loi des responsabilités, devront être déposés par les sociétés mutuelles ou anonymes, au fur et à mesure de la constatation du droit à ces rentes, à une caisse d'Etat ou à telle ou telle autre institution placée sous la surveillance et le contrôle de l'Etat."

Après une pareille transformation, rien ne s'oppose plus à ce que les compagnies d'assurance entrent dans le système du projet de M. Dron. Leur certificat fera foi auprès du percepteur pour établir que le patron s'est conformé à l'obligation légale de l'assureur, si mieux il n'aime rester son propre assureur ou s'affilier à un syndicat d'assurance mutuelle.

Dans le cas où il refuserait de recourir à l'un de ces trois modes entre lesquels il a l'option, une affiche serait apposée dans ses usines pour en informer ses ouvriers; procès-verbal serait dressé contre lui; puis, après récidive dûment constatée, il serait pris d'office sur ses propriétés une inscription hypothécaire.

Quant à la caisse nationale d'assurance contre les accidents, fondée en 1868, et qui n'a jusqu'ici rendu aucun service, M. Dron la supprime par les raisons générales qui condamnent toute exploitation par l'Etat. Les bons risques seront sollicités au rabais par les compagnies. Quant aux mauvais risques, si l'Etat les accepte au tarif ordinaire, il fera des pertes qui retomberont sur le contribuable; s'il relève les tarifs, il mettra les clients en fuite et n'aura personne.

Tel n'est pas l'avis des signataires d'une proposition de loi déposée le 29 juin 1891 à la Chambre par un groupe de sept députés. Au lieu d'abolir l'institution de 1868, ils la consolident en rendant son recours obligatoire, à partir du 1er janvier 1892, „à la charge de l'employeur individuel ou collectif" et en fixant la prime d'assurance au taux uniforme de 8 francs par an pour chaque individu, quels que soient sa profession et les risques qu'elle entraîne.

VI. Les caisses régionales d'assurance.

Même dans les projets les plus libéraux, qui laissent l'assurance facultative, admettent les syndicats d'assurance mutuelle et veulent réduire au minimum l'intervention de l'Etat, comme celui de la Chambre des députés en 1888 et celui de M. Dron, les caisses publiques jouent un rôle prépondérant. C'est la caisse d'assurance en cas d'accidents qui sert de banquier aux syndicats d'assurance mutuelle; c'est dans les caisses de l'Etat que sont versés les cautionnements des patrons voulant être leurs propres assureurs et les réserver des compagnies mutuelles ou anonymes.

Cette unanimité provient de ce que, recherchant à bon droit pour les capitaux d'assurance une sécurité absolue, les auteurs et les signataires de ces projets ont cru ne pouvoir la trouver que dans la gestion de ces capitaux par l'Etat. Les catastrophes de Terrenoire et du Comptoir d'Escompte, qui ont compromis l'avoir des ouvriers, ont produit une émotion profonde, et contribué à accréditer la conviction que, pour gérer ces fonds, hors de l'Etat il n'était point de salut.

C'est donc un courant sans cesse grossissant et d'une extrême violence qui porte tous les fonds de la prévoyance dans les coffres du trésor. Cependant des économistes et des hommes d'Etat soucieux du bon ordre des finances voient avec inquiétude les milliards s'engloutir ainsi dans les caisses de l'Etat, voilant la clarté des budgets, donnant en temps normal de périlleuses facilités aux ministres des finances et pouvant en temps de crise déchaîner des paniques compromettantes pour le crédit national et les habitudes d'épargne. Si les fonds vont ainsi s'accumuler entre les mains de l'Etat, de quelles ressources disposera l'activité économique du pays? Que restera-t-il pour alimenter l'agriculture, le commerce et l'industrie qui le font vivre?

Préoccupé à un haut degré de ce danger grandissant, j'ai pensé que le meilleur moyen de le conjurer était de recourir à des „Caisses régionales de prévoyance“, organisées sur le type des compagnies françaises de chemins de fer, et placées, comme elles, à mi-chemin entre l'individu et l'Etat. J'ai esquissé le mécanisme et le fonctionnement de ces institutions devant le Congrès des accidents en 1889 et devant celui des sociétés savantes à la

Sorbonne en 1890. * Je me bornerai donc à dire ici qu'elles se recruteraient avec des éléments locaux qui, aujourd'hui, restent trop souvent inertes et stériles faute d'emploi. Elles bénéficieraient de la garantie de l'Etat, indispensable pour obtenir la confiance du public; mais elles seraient, en échange, régies par un cahier des charges très précis et soumises à un contrôle rigoureux qui les empêcherait de s'en écarter.

Là où la compagnie régionale serait organisée, c'est elle qui remplirait désormais les attributions de la Caisse des dépôts et consignations vis-à-vis des Caisses d'épargne, de même que celles de la Caisse nationale de la vieillesse et de la Caisse nationale d'assurance contre les accidents et en cas de décès. Ce serait, en un mot, la décentralisation des caisses publiques par région.

Le recours à ces caisses resterait facultatif, comme l'est aujourd'hui le recours à la caisse publique, dont elles sont la monnaie. Elles seraient, — toujours comme cette caisse, — soumises à la concurrence des institutions libres, telles que compagnies d'assurance, sociétés d'épargne ou de retraite, et lutteraient contre elles à armes loyales, sans monopole, leur organisation étant combinée de manière à couvrir tous les frais et à laisser expressément nominale la garantie de l'Etat.

Ces caisses régionales ne différeraient pas seulement des caisses publiques actuelles par leur décentralisation et par leur autonomie relative, mais encore par l'emploi de leurs fonds, qui serait régional, comme elles le sont elles-mêmes. Au lieu que tout afflue à Paris, chaque région retiendrait les fonds qu'elle a produits. Quel emploi en ferait-elle? Libres de leurs placements sous le contrôle de l'Etat, les caisses régionales pourraient reverser les fonds reçus sur la région qui les aurait fournis. Il y aurait là une sorte de circuit bienfaisant. Emanés de la région, les fonds y retourneraient pour féconder le travail et les institutions de patronage, conformément à l'honorable initiative prise par les caisses d'épargne de Marseille et de Lyon, qui viennent de prêter, sur leurs réserves personnelles et dans des conditions de prudence absolue, leur concours financier à des entreprises de maisons ouvrières en pleine prospérité.

---

* Voir *De l'organisation de l'assurance contre les accidents.* Compte rendu du Congrès de 1889, t. I, p. 451. — *Ibidem,* t. II, p. 349. Voir aussi *Les caisses régionales de prévoyance* (1891. — *Guillaumin).*

Ce système, qui paraît en France une nouveauté audacieuse, est couramment pratiqué à l'étranger. En Belgique, en Italie, en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Suède, en Suisse, aux Etats-Unis, partout enfin, sauf chez nous, on sait donner aux capitaux d'épargne un emploi fécond, sans les confier à l'Etat et sans les compromettre.

Si l'on recourt à l'Etat toutes les fois que l'individu est convaincu d'impuissance, c'est au panthéisme d'Etat qu'on aboutit par une pente fatale. L'envahissement graduel et irrésistible de l'Etat découle logiquement de l'individualisme. Tout y mène, tout y pousse, de sorte qu'en dernière analyse, en face d'un Etat omnipotent, il ne reste plus qu'une poussière d'individus sans cohésion et sans liberté.

Pour échapper à ce danger, il n'existe qu'un moyen: c'est de faire appel à l'association, de quelque nom qu'on la désigne et pourvu qu'elle groupe en un solide faisceau des forces homogènes et convergentes de manière à faire, suivant le mot de Platon, „de l'impuissance de chacun la puissance de tous". L'association est la clef de toutes ces questions sociales contre lesquelles on se débat et dont on demanderait vainement à l'Etat la solution. Qu'on prenne contre elle des précautions, si l'on a peur de ses empiètements ou de ses abus, — sans aller toutefois jusqu'à l'étouffer ou à la garroter sous prétexte de surveillance —; mais qu'on ne l'écarte pas systématiquement au profit de l'Etat. Si les intéressés y gagnent de gérer leurs propres affaires, de son côté l'Etat y trouvera le double avantage de soulager sa responsabilité et de contribuer à l'éducation administrative du pays. *

* Une proposition de loi déposée à la Chambre le 9 mars 1891 par treize députés, parmi lesquels MM. La Cour, de Mun . . ., admet l'assurance obligatoire, mais ne veut pas faire de l'Etat „une sorte de caissier universel". — „Cet état assureur, percepteur, payeur, continue l'exposé des motifs, finirait par écraser les libertés nécessaires, sous prétexte de donner aux ouvriers la sécurité la plus absolue et d'épargner aux chefs d'entreprise la charge d'une administration difficile et coûteuse." Les auteurs de la proposition concluent donc à la création de *caisses régionales d'assurances*, administrées par des patrons et des ouvriers et chargées de répartir les dépenses des accidents (indemnités, capital des rentes et frais généraux) entre les chefs d'entreprise de la région par groupe d'industrie.

Ces caisses, sorte de démembrement de la caisse d'état, sont investies des mêmes attributions qu'elle et ont la faculté d'employer leurs capitaux de réserve en immeubles, fonds d'Etat, emprunts des départements et des villes, valeurs garanties.

Il y a là le germe d'une combinaison que quelques retouches suffiraient à rendre féconde.

VII. La prévention des accidents.

S'il est nécessaire de réparer les accidents, il l'est encore bien plus de les prévenir. Les accidents n'ont en effet rien de fatal. Un certain nombre d'entre eux, — la moitié au moins d'après de bons juges,* — peuvent être empêchés par des mesures de précaution. Le premier devoir est d'arracher à l'accident toutes les victimes que peut sauver la prévoyance humaine, et le second de venir efficacement en aide à celles qu'on n'a pu préserver.

Il semble donc qu'une loi sur les accidents soit tenue de faire une place, — et une large place, — à cette préoccupation humanitaire de la préservation.

Les lois étrangères n'y ont pas manqué. Elles ont cherché à atteindre ce but de deux manières différentes, employées ensemble ou isolément: la réglementation de la sécurité du travail; la variation des charges de l'assurance.

En Allemagne, par exemple, la loi de 1884 confère aux corporations le soin d'édicter des règlements de ce genre et d'en surveiller l'application conjointement avec les inspecteurs officiels**. La sanction est dans le déclassement des usines qui se dérobent à ces prescriptions et qui auront à payer des primes beaucoup plus élevées. L'Autriche a suivi un système analogue. Le projet de la Suisse organise fortement cette réglementation et l'inspection qui en est le corollaire obligé.

Le projet récent du gouvernement italien commence par poser en principe „qu'une loi sur les accidents serait mauvaise et incomplète si elle se contentait seulement d'indemniser. La nature de ces faits et les causes qui les produisent imposent

---

* D'après un document officiel distribué en 1889 au Reichstag, le nombre des accidents suivis de mort ou d'une incapacité de travail de plus de treize semaines a été 15,970 pour les 3.861,560 ouvriers occupés en 1887. Sur ce nombre, 20 % seraient imputables à la faute des patrons, 25 % à celle des ouvriers, 8 % à celle des ouvriers et patrons, 47 % aux cas fortuits ou à ceux de force majeure, en un mot, au *risque professionnel*. En particulier, pour les accidents provenant des machines, cette proportion, afférente au risque professionnel proprement dit, s'est élevée à 82,47 %. Elle montre toute la marge disponible pour la prévention des accidents et l'importance des mesures techniques et législatives qui s'y rattachent.

** Voir l'intéressant travail publié par M. Maurice Bellom, ingénieur des mines, sur *La réglementation et la surveillance en Allemagne en vue de prévenir les accidents* (Bulletin du Comité du congrès des accidents, nos 2 et 3).

absolument une double série de mesures: mesures préventives; mesures de réparations. Les mesures préventives doivent prendre la première place; car il est plus important de préserver la vie et la santé des travailleurs que d'indemniser les victimes une fois l'accident produit". Aussi le projet, dès son article 1er, édicte-t-il l'obligation pour les industries d'appliquer les mesures préventives, prescrites par des règlements spéciaux.

Mais la réglementation toute seule ne suffit pas. On aura beau imposer des règles très sévères et instituer pour surveiller les industriels une légion d'inspecteurs; si elle veut descendre aux menus détails, l'application sera, par à coups, tracassière ou inerte, elle endormira l'initiative des patrons et fera endosser à l'Etat de dangereuses responsabilités. Sans nier le droit pour l'Etat d'édicter de haut les principes généraux à suivre en matière de sécurité, je crois moins efficace de compter pour leur mise en œuvre sur l'action répressive et la surveillance officielle que sur la sollicitude du patron à l'égard de ses ouvriers, sur sa libre association avec ses pairs, sur le sentiment de sa responsabilité et sur son intérêt bien entendu.

Un des caractères dominants de notre époque et l'un de ceux qui l'honorent le plus, c'est le souci croissant de la condition des classes populaires. Chaires chrétiennes, tribunes des parlements, des assemblées savantes, des universités, des congrès, retentissent à la fois de cette préoccupation généreuse qui emporte dans un irrésistible élan les esprits et les cœurs.

Sous cette poussée de l'opinion publique et du courant démocratique, les patrons à l'envi cherchent à assurer le bien-être matériel et moral de leurs ouvriers. L'exposition internationale d'économie sociale de 1889 a mis en pleine lumière la fécondité et la variété des moyens qu'ils ont imaginés dans ce but: c'est les calomnier que les accuser de sécheresse et de négligence. La plupart d'entre eux ont spontanément appliqué pour la salubrité et la sécurité du travail dans leurs ateliers ces mesures de précaution dont l'admirable atlas de la société industrielle de Mulhouse donne la description détaillée. Que, suivant la réflexion chagrine de la Rochefoucault, ce soit „l'intérêt qu'il faille louer de cette bonne action" ; qu'on l'impute, au contraire, comme nous préférons le croire, à l'inspiration élevée du patronage, il est certain que ces initiatives humanitaires vont sans cesse en se multipliant et que les patrons, même les plus indifférents, pourront

de moins en moins se soustraire à l'imitation de ces exemples sous peine d'être atteints par la réprobation publique, surveillante plus sévère et souvent plus redoutée que le gendarme officiel.

Vis-à-vis de ceux de ces patrons qui ont appliqué à grands frais des mesures préventives, une modération de la prime d'assurances paraît de toute justice, non seulement parce qu'elle récompense une imitation louable, mais parce qu'elle correspond à la diminution des risques. Un patron négligent coûte cher à la communauté et doit contribuer plus lourdement que celui dont les ouvriers ont été mis à l'abri des accidents par de lourds sacrifices.

Il résulterait de ces prémisses que la loi doit remplir un triple objet: — 1° formuler les règles générales à observer pour la sécurité du travail et les responsabilités qui en découlent; — 2° faciliter et encourager les initiatives isolées ou collectives qui se proposent la prévention des accidents; 3° récompenser par des réductions de charges ceux qui prennent toutes les précautions possibles contre les accidents ou punir par des aggravations de charges ceux qui les négligent.

Il n'est pas d'ailleurs nécessaire que ces trois objets soient réunis dans la même loi. On conçoit très bien qu'on puisse légiférer à part sur la réglementation de la sécurité et sur l'assurance; mais c'est à cette dernière loi qu'appartient la fixation des primes suivant la nature et la qualité des précautions prises.

Pour ne pas alourdir outre mesure la loi sur les accidents, déjà très compliquée et très chargée, il est peut-être préférable que, parallèlement à cette loi, il s'en élabore une autre spécialement consacrée „à l'hygiène et à la sécurité du travail dans les établissements industriels.“ Tel est précisément le titre du projet de la loi que vient d'être voté par la Chambre des députés le 8 juillet 1891 et qui est aujourd'hui pendant devant le Sénat.

Ce projet donne à l'Etat le pouvoir de faire en cette matière des règlements détaillés; il en confie la surveillance à un corps d'inspecteurs fortement constitué et il y attache, à titre de sanction, des pénalités sévères. On n'est pas tendre aujourd'hui pour le patron et, placé en face des lois qu'on lui prépare, il pourrait s'écrier comme ce personnage de comédie à propos du contrat de mariage de sa fille: „Mais il n'est question que de ma mort là-dedans!“

A supposer que la nouvelle loi n'ait pas assez de rigueurs contre les patrons négligents et coupables, le code pénal leur

réserve encore les siennes et personne ne demande l'abrogation de ses articles 319 et 320, qui punissent l'homicide ou les blessures involontaires, commis „par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements."

Réglementé, inspecté, menacé de procès-verbal, d'amende et même de prison, le patron semble déjà suffisamment tenu en éveil; mais ce n'est pas tout: son intérêt direct viendrait encore lui prescrire impérativement l'application des mesures préventives contre les accidents, si la loi définitive adoptait les dispositions excellentes que le projet de la Chambre des députés avait édictées par son art. 42.

Ce projet faisait, en effet, bénéficier d'une réduction de prix de 5 à 25 %, les chefs d'industrie qui s'assureront à la caisse de l'Etat ou feront partie d'un syndicat mutuel, s'ils sont membres d'une association dûment reconnue pour la protection contre les accidents de fabrique, et s'ils justifient d'un certificat émané de la direction de cette association et „attestant qu'ils ont pris partiellement ou complètement toutes les mesures reconnues propres à prévenir les accidents".

La même faveur était réservée par cet article 42 „aux chefs d'entreprises administrativement surveillées, qui justifient d'un certificat analogue à délivrer annuellement par le service du contrôle ou de la surveillance, et aux chefs de toutes autres entreprises produisant le même certificat à eux délivré, sur leur demande, par les ingénieurs de l'Etat à ce commis".

Le projet de loi voté par le Sénat ne contient pas ces dispositions; mais elles ont heureusement reparu en partie dans celui du gouvernement, qui, par son article 28, accorde une réduction de cotisation de 5 à 25 % „aux chefs d'entreprises administrativement surveillées, qui produiront annuellement un certificat délivré par le service du contrôle ou de la surveillance, attestant qu'ils ont pris les mesures propres à prévenir les accidents, et aux chefs de toutes autres entreprises, qui produiront chaque année un certificat analogue à ceux délivrés par les ingénieurs de l'Etat à ce commis" *.

---

* Dans le projet du gouvernement italien, les chefs d'entreprises, soit isolément, soit groupés par nature d'industrie, sont tenus de présenter à l'approbation de l'autorité les mesures préventives concernant leurs ateliers, puis de les appliquer, sous peine de l'inscription à une classe supérieure de risques ou à une majoration de cotisation qui peut atteindre 50 %.

Le projet provisoire de la commission parlementaire du travail accepte le système du projet gouvernemental, mais étend de 25 à 40 % la marge des bonifications à accorder aux patrons prévoyants.

Tout en applaudissant à ces dispositions, nous regrettons la disparition de celles qui concernaient les certificats délivrés par les associations d'industriels groupées en vue de la prévention des accidents. C'était un moyen d'éveiller l'initiative des patrons et de développer ces belles associations, dont MM. Périssé, Mamy et de Coëne ont retracé l'histoire et les services dans deux des rapports soumis au Congrès. Il est à souhaiter qu'une mention semblable à celle que contenait l'article 42 du projet voté par la Chambre trouve place dans le texte définitif de la loi.

En résumé, nous croyons qu'un des devoirs les plus impérieux et les plus élevés de la difficile loi en préparation, c'est de développer la prévoyance qui se traduit par une économie de vie et de souffrances humaines, et d'encourager les initiatives individuelles ou collectives qui se proposent ce noble but.

A cet effet, le moyen le plus simple et le plus efficace nous paraît être que la loi, en réglementant la formation des syndicats d'assurances mutuelle contre les accidents, la subordonne à la condition d'accorder une réduction de primes aux patrons prévoyants, dans des termes semblables à ceux de l'article 42 voté par la Chambre des députés.

VIII. Initiatives et travaux en dehors du parlement.

Pour ne pas étendre démesurément le cadre déjà trop vaste de ce rapport, nous nous abstenons d'examiner les autres points de la loi, tels que le régime fait aux veuves, orphelins et ascendants de la victime, la procédure pour la fixation des indemnités ou leur revision, le calcul des pensions, la détermination du salaire, les règles à suivre vis-à-vis des ouvriers étrangers. Les points que nous avons traités servent d'ossature à la loi et suffisent à en déterminer l'agencement général.

Jusqu'ici nous nous sommes renfermé dans l'enceinte du parlement; mais nous ne donnerions qu'une idée incomplète de la question des accidents en France, si nous ne sortions pas de cette enceinte législative pour voir et pour dire en quelques mots ce qui s'est fait dans le pays autour de cette question depuis

1889. Ici nous serons très bref, et nous nous bornerons à un simple énoncé, d'autant mieux que la plupart des initiatives que nous avons à citer doivent faire l'objet de rapports distincts soumis au Congrès.

L'association des industriels de France contre les accidents du travail, fondée et présidée par notre éminent collègue, M. Emile Muller, auquel nous envoyons en passant l'hommage de nos affectueux regrets, a continué à prospérer sous la présidence de son digne successeur, M. Périssé, et vient d'obtenir, par le décret du 8 avril 1891, la déclaration d'utilité publique, que lui a valu l'éclat de ses services et qui va contribuer encore à son développement.

Les sociétés et compagnies d'assurances contre les accidents du travail ont compris la nécessité de se grouper en présence du projet de loi qui menaçaient leur existence et ont constitué, le 9 mars 1891, un comité dont le premier acte a été la déclaration d'adhésion aux bases du projet de M. Dron que nous avons analysé au cours de ce rapport.

Les maîtres de forge et les exploitants de houille sont déjà depuis longtemps rapprochés en deux comités professionnels, dont l'un, celui des houillères, a pour secrétaire général le sympathique et dévoué secrétaire général du Congrès de 1889, M. Gruner. Sérieusement préoccupés des graves dangers d'un système qui ferait de l'Etat l'assureur unique, ces comités n'ont pas cru devoir s'en tenir à une opinion purement passive. Dans la persuasion que le plus sûr moyen de faire apprécier par tous les industriels et accepter par le législateur les avantages de l'assurance mutuelle était d'agir, ils ont mis à l'étude une caisse syndicale d'assurance mutuelle. Cette caisse a été définitivement organisée le 8 juillet dernier par le comité des forges et ne tardera sans doute pas à l'être par celui des houillères. C'est à notre collègue, M. Albert Gigot, l'un des promoteurs de cette institution, qu'il appartient de nous en décrire l'objet et le mécanisme dans le rapport qu'il doit présenter sur ce sujet au Congrès des accidents.

A cause de l'affinité qui relie toutes ces lois sociales, nous devons une mention spéciale au projet de loi sur la création d'une caisse nationale des retraites ouvrières qui a été présenté le 6 juin dernier par le ministre de l'intérieur et celui des finances. *

* Voir le substantiel mémoire présenté au Congrès par M. Bodenheimer sur les *Rapports de l'assurance allemande contre l'invalidité et le vieillesse avec les assurances contre la maladie et les accidents.*

Les questions de statistique jouent un rôle important dans l'élaboration et le fonctionnement de ces lois. Le législateur a besoin de la statistique pour édifier ses constructions. Faute de cette base solide, elles courent grand risque de rester en l'air ou de s'écrouler. En ce qui concerne les accidents en particulier et la loi d'assurances qui les vise, il serait indispensable d'en posséder une bonne statistique par professions, pour établir les coefficients de risques et calculer les primes d'assurances; il faudrait aussi disposer d'une table authentique donnant la mortalité des blessés invalides. Nous avons à plusieurs reprises insisté sur la nécessité de procurer au législateur ces données essentielles et, dans ce but, d'aborder sans hésiter de grandes opérations statistiques, et en particulier le recensement spécial des professions, base primordiale de tous ces relevés. *

Aidé par le comité des houillières de France, notre excellent collègue, M. Gibon, a procédé à une enquête en 1890 sur les accidents survenus de 1884 à 1888 dans les mines, et a recueilli les réponses de 17 compagnies importantes, occupant ensemble 31,349 ouvriers. Il a consigné les résultats de cette enquête dans un intéressant volume que l'on consultera avec profit. **

Le comité permanent des accidents du travail, dont M. Gruner était mieux que personne qualifié pour exposer au Congrès le but et les travaux, a tenu dans chacun des numéros de son *Bulletin* ses lecteurs au courant de tous les faits et de toutes les statistiques se rattachant à ses études.

Sous l'impulsion de M. Jules Roche, ministre du commerce et de l'industrie, le conseil supérieur de statistique a consacré la session de 1890 à la statistique sociale. Une sous-commission a été spécialement chargée de la statistique des accidents et sur la vue d'un remarquable travail de son éminent rapporteur, M. Keller, elle a conclu à l'ouverture d'une enquête sur les accidents survenus pendant un an dans les établissement autres que les mines,

---

* La *Définition statistique des accidents et le recensement des professions.* Compte-rendu du Congrès des accidents en 1889, t. I, p. 195. — *Les lacunes de la statistique et les lois sociales,* Congrès des sociétés savantes, 1890. *(Guillaumin).*

** *Les accidents du travail et l'industrie,* par M. U. Gibon, ancien directeur de Commentry *(Guillaumin).*

administrés ou surveillés par l'Etat* et a arrêté les formules de cette enquête, dont nous attendons avec impatience les résultats.

Il nous manquait jusqu'ici, pour élaborer ces statistiques, un instrument qui rend ailleurs les plus grands services: je veux parler de ces „bureaux statistiques du travail", organisés sur le plan de ceux des Etats-Unis. Cette lacune vient d'être comblée par la loi du 21 juillet 1891, portant création d'un „Office du travail" et par le décret du 19 août 1891 qui en détermine les attributions et le fonctionnement. Nous sommes donc outillés désormais de manière à réunir méthodiquement les informations nécessaires à la bonne assiette des lois sociales.

Si, après cet exposé à la fois incomplet et trop long, nous jetons un coup d'œil en arrière sur les deux années qui se sont écoulées depuis le Congrès de 1889, nous devons constater qu'elles n'ont pas été perdues pour la question des accidents. On a fait le tour de cette question pour l'envisager sous toutes ses faces; on en a creusé les profondeurs; on a reconnu ses relations avec les questions qu'elle confine et qui sont sous sa dépendance comme elle est sous la leur. Si elle n'a pas encore abouti à sa formule définitive, du moins elle a été l'objet d'une préparation féconde, qui peut faire espérer prochainement sa solution légale.

* La commission a demandé, en outre, que les divers ministères fussent invités à fournir les résultats généraux des statistiques d'accidents, dont elles posséderaient déjà les éléments dans leurs archives.